

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

УДК 352/354-1

Анохов А.В.,
Горбова О.Ю.

ОБОСНОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Анохов Алексей Владимирович,

заместитель директора по экономическому анализу и развитию

Муниципальное унитарное предприятие города Рязани «Рязанское муниципальное предприятие тепловых сетей», ул. Костычева, 15-А, г. Рязань, 390044, Россия

E-mail: senator78@mail.ru

Горбова Ольга Юрьевна, к.э.н., доцент кафедры государственного, муниципального и корпоративного управления

Федеральное государственное бюджетное учреждение высшего профессионального образования «Рязанский государственный радиотехнический университет»

ул. Гагарина, д. 59/1, г. Рязань, 390005, Россия

E-mail: odina-olga@yandex.ru

АННОТАЦИЯ

Настоящая работа представляет собой попытку формирования системы оценки результативности муниципального управления. На сегодняшний день данная система представляет собой набор показателей при отсутствующем механизме построения общей оценки.

Авторами предложен механизм построения системы показателей результативности муниципального управления на основе принципов иерархии. Верхнем уровнем иерархии являются общие показатели, отражающие конечный результат работы региона. Нижние уровни иерархии характеризуют непосредственные результаты деятельности отдельных исполнительных органов власти и их подразделений. Построение подобной иерархии позволяет установить центры ответственности за отдельные сферы муниципального управления вплоть до рядовых специалистов муниципальных органов власти.

В работе приведен пример построения системы показателей для экономической сферы развития муниципального образования, построенный на основе данных города Рязани и иллюстрирующий принцип иерархии показателей результативности муниципального управления в городе.

Ключевые слова: показатели конечного результата; показатели непосредственного результата; оценка результативности муниципального управления.

REGIONAL ECONOMY

УДК 352/354-1

*Anokhov A.V.,
Gorbova O.Yu.*

JUSTIFICATION OF THE EVALUATION SYSTEM OF THE MUNICIPAL MANAGEMENT'S PERFORMANCE

Anokhov Alexey Vladimirovich

Deputy Director for Economic Analysis and Development

Municipal Unitary Enterprise of Ryazan "Ryazan Municipal Heating Network Enterprise"

15-A Kostycheva Str., Ryazan, 390044, Russia

E-mail: senator78@mail.ru

Gorbova Olga Yurievna

Associate Professor

Department of State, Municipal and Corporate Management

Ryazan State Radio and Engineering University

59/1 Gagarina St., Ryazan, 390005, Russia

E-mail: odina-olga@yandex.ru

ABSTRACT

The article is an attempt to form a system of evaluation of the effectiveness of the municipal management. Nowadays, this system is a set of indicators in the absence of a mechanism to construct the general assessment.

The authors have proposed the mechanism for constructing a system of indicators of municipal management performance on the basis of the hierarchy. The top level of the hierarchy is common indicators reflecting the final result of the region's work. The lower levels of the hierarchy describe the immediate results of the individual executive bodies of the power and their divisions. The construction of such a hierarchy allows setting the centers of responsibility for the individual spheres of the municipal government even for the ordinary specialists of the municipal authorities.

An example of constructing a system of indicators for the economic sphere of development of the municipal education is given. This example has been built on the basis of the data of the city of Ryazan, and illustrates the principle of hierarchy of the performance indicators of the municipal management in the city.

Keywords: outcome indicators; indicators of direct result; evaluation of the municipal management performance.

Актуальность проблемы. Термин результативность муниципального управления вошел в обиход государственного и муниципального управления с появлением Указа Президента РФ № 607 от 28.04.2008 г. Данный указ на момент выхода содержал набор показателей для оценки результативности деятельности органов местного самоуправления (МСУ). Аналогичный набор был утвержден и на уровне государственной власти.

С момента выхода указа набор показателей уже подвергался изменениям, однако принцип оценки остается прежним – построение рейтинга муниципальных образований для каждого направления деятельности. В существующей практике оценки отсутствует связь показателей реализации муниципальных программ и оценки муниципального управления, что обуславливает разобщенность, высокую трудоемкость и отсутствие системности оценки. Все это создает необходимость формирования системы взаимосвязанных показателей, увязывающих оценку муниципального управления на всех этапах его осуществления, начиная с реализации стратегических планов и заканчивая выполнением текущих функций.

Анализ последних исследований и публикаций. Последние тенденции развития государственного и муниципального управления свидетельствуют о появлении новых форм менеджмента в этих областях. В частности, одной из продвигаемых и реализуемых сегодня идей является концепции «нового государственного управления», также именуемая в литературе как «новый государственный менеджмент» (New Public Management – NPM) [1], где центральным системообразующим элементом является ориентация на достижение результата с помощью новых форм руководства обществом. На сегодняшний день основные положения NPM реализуются на практике не только в развитых странах, но и в развивающихся и переходных обществах в Азии, Латинской Америке и Африке [2].

Одним из основных положений концепции является программно-целевой подход к управлению. Очевидным следствием приме-

нения данного подхода выступает принцип иерархии. Иерархия целей является инструментом, который помогает анализировать и увязывать цели проекта [3]. Реализация каждой цели оценивается показателями, которые разделяются на показатели конечного результата, характеризующие реализацию общей цели, и показатели непосредственного, отражающие выполнение более узких задач в процессе движения к общей цели.

Количество и характеристика уровней иерархии, как целей, так и показателей в различных исследованиях разнятся [см., напр., 4-6 и др.]. Однако, несмотря на достаточную изученность самого принципа иерархии и теоретическую продуманность программно-целевого подхода, на практике возникает множество трудностей с реализацией этих новшеств применительно к государственному и муниципальному управлению.

Цель исследования состоит в разработке системы оценки результативности муниципального управления.

Основные результаты исследования. Современная система оценки эффективности муниципального управления базируется на следующих нормативных актах:

- Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»;
- Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607...».

Необходимость оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления установлена уже Федеральным законом № 131-ФЗ, который регламентирует утверждение перечня показателей Президентом РФ, а также предусматривает возможность выделения грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей [1].

Указом Президента РФ № 607 установлены 13 показателей для проведения оценки, среди которых находятся индикаторы реализации конкретных задач, поставленных Президентом РФ. С изменением (решением) этих задач меняется и набор индикаторов.

Постановление Правительства РФ № 1317 устанавливает еще 27 показателей и разделяет их по сферам развития муниципального образования. Кроме того, Правительство РФ устанавливает правила проведения мониторинга эффективности муниципального управления на базе основных показателей (из Указа Президента РФ) и дополнительных (из Постановления Правительства РФ), итоговой формой которого является отчет главы муниципального образования о достигнутых значениях показателей.

Таким образом, в рассмотренных документах приведен набор показателей. Они все имеют одинаковое значение (удельный вес) при оценке. Среди них нет приоритетных или более значимых и менее значимых. Итоговая оценка результативности муниципального управления строится на основе расчета комплексной оценки и ранжирования. Для этого разработан определенный инструментарий. Причем, как сама система оценки, так и ее показатели оторваны от показателей целевых программ и планов развития территории. На данный момент это

создает проблемы высокой трудоемкости оценки эффективности различных муниципальных систем, будь то общая оценка или частные случаи оценки отдельных целевых программ и планов.

Применение принципа иерархии позволяет сопоставить и увязать между собой как оценку эффективности муниципального управления как такового, так и оценку отдельных программ и проектов (рис. 1).

Общий результат работы исполнительных органов муниципальной власти (ИОМВ) складывается из результатов работы отдельных структур, а также исполняемых целевых программ.

Показатели эффективности целевых программ отражают непосредственные результаты деятельности ИОМВ, итоги которой по разным направлениям представлены показателями конечного результата. Данная взаимосвязь позволяет проследить реализацию целей развития муниципального образования посредством конкретных целевых программ.

Что касается обобщения и итоговой оценки, то ее определение может происходить на основе той же иерархии. Итоговая оценка будет строиться на основе показателей конечного результата, а показатели непосредственного результата будут применяться для пояснения тенденций.



Рис. 1 Иерархия показателей эффективности муниципального управления
 Fig. 1. Hierarchy of Indicators of Efficiency of Municipal Management

Предложенная система была реализована на примере экономической сферы города Рязани (табл. 1). Анализ используемых показателей в данной сфере позволяет отметить, что по Указу Президента РФ вся экономическая сфера сводится к деятельности малого предпринимательства. По Постановлению Правительства РФ показатели более разнообразны.

План стратегического развития насчитывает три группы показателей:

– показатели, отражающие эффективность управления муниципальными предприятиями (2 показателя);

– показатели, характеризующие эффективность внедрения инноваций и НИР (6 показателей);

– показатели, отражающие развитие малого предпринимательства (2 показателя, аналогичных тем, что использованы в Указе Президента).

Таким образом, общий набор показателей в экономической сфере совершенно не отражает самого экономического развития территории. Неохваченными остаются практически все сферы экономической жизни общества. Нет показателей развития промышленности или сельского хозяйства, качество и количество трудовых ресурсов и их использование. Все это требует координального пересмотра показателей и дополнения используемой совокупности рядом новых индикаторов (рис.2).

Таблица 1

Показатели эффективности муниципального управления, приведенные в Указе Президента РФ, Постановлении Правительства РФ и Плане стратегического развития г. Рязани

Table 1

Indicators of Efficiency of Municipal Management, contained in the Decree of the President of RF, the Decree of the Government of the RF and in the Plan of Strategic Development of the city of Ryazan

Наименование показателя	Нормативно-правовой акт, его содержащий
Число субъектов малого и среднего предпринимательства на 10 тыс. чел. населения	Указ Президента РФ № 607
Доля ССЧ работников малого и среднего предпринимательства в ССЧ всех предприятий и организаций	
Объем инвестиций в основной капитал в расчете на 1 жителя	Постановление Правительства РФ № 1317
Среднемесячная начисленная зарплата по сферам	
Доля прибыльных сельхозорганизаций в их общем числе	План стратегического развития г. Рязани до 2020 г.
Доля убыточных организаций муниципальной формы собственности	
Доля основных фондов муниципальных организаций, находящихся в стадии банкротства в общей стоимости муниципальных основных фондов	
Доля затрат на обучение и подготовку персонала, связанных с инновациями в общем объеме инвестиций	
Доля работников, выполняющих НИР в числе работников малого предпринимательства	
Доля затрат на инновации в общем объеме инвестиций в основной капитал	
Доля инновационных товаров и услуг в продукции организаций	
Доля работников, выполняющих НИР в общем объеме работников предприятий и организаций	
Число субъектов малого предпринимательства на душу населения	
Доля ССЧ работников малого предпринимательства в общем числе работников предприятий и организаций	
Доля затрат на НИР в общем объеме инвестиций в основной капитал	

Введение новых индикаторов позволяет охарактеризовать экономическое развитие территории с точки зрения управления со стороны муниципалитета. На верхнем уровне находится главный индикатор реального развития территории – показатель развития промышленности. В сельских муниципальных образованиях, где экономика базируется на сельском хозяйстве, здесь может быть показатель развития сельского хозяйства. Учитывая необходимость введения в РФ технологий импортозамещения,

именно эти показатели должны стать главными критериями развития территорий.

Далее идут показатели, отражающие отдельные аспекты достижения целей в этом направлении. Общеизвестно, что рост объемов промышленного производства может быть обусловлен ростом инвестиций и высокой квалификацией персонала, внедряющего эти инвестиции в производство. Соответственно показатели, отражающие эти аспекты, находятся на втором уровне иерархии.



Рис. 2 Иерархия показателей эффективности муниципального управления в сфере экономического развития

Fig. 2. Hierarchy of the Indicators of Efficiency of Municipal Management in the Field of Economic Development

Третий уровень иерархии включает показатели непосредственного результата для показателей второго уровня. На рост объемов инвестиций могут повлиять два основных фактора:

- прибыльность отраслей промышленности;
- приемлемый уровень банковского процента по кредитам.

В случае превышения первого показателя над вторым отрасль может считаться прибыльной и справедливо предположить прирост инвестиций в ней. Именно это превышение должно обеспечиваться и стимулироваться органами власти территорий, если они заинтересованы в росте экономики.

Показателем качества трудовых ресурсов может выступать доля квалифицированных кадров в кадровом составе предприятий и организаций. Этот показатель до сих пор не имеет методик расчета и оценка его, скорее всего, будет состоять в аддитивной свертке нескольких критериев. Факторами роста этого показателя являются:

- уровень качества образования,
- затраты на обучение персонала,

– привлекательность отрасли для дальнейшей работы, которая, как правило, выражается уровнем зарплаты в ней.

Эти факторы находят свое отражение в используемых показателях.

На самом нижнем уровне находятся показатели муниципальных программ, отражающие реализацию отдельных задач при достижении общей цели развития территории.

Выводы и перспективы последующих разработок в данном направлении. Использование принципа иерархии позволяет избежать дублирования показателей и распределить ответственность между муниципальными структурами за эффективность муниципального управления. Система показателей результативности может стать основой управления территорией, когда каждое подразделение администрации муниципального образования отвечает за реализацию отдельных задач и соответственно конкретные показатели. Из реализации отдельных задач складывается общий результат работы муниципальных органов власти и, следовательно, общий показатель развития территории.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Groot T., Budding T. New Public Management's Current Issues and Future Prospects // Financial Accountability & Management. 24(1). February 2008. P. 1-13.
2. Kapucu N. New Public Management: Theory, Ideology, and Practice Handbook of Globalization. URL: http://www.academia.edu/4183261/New_Public_Management_Theory_Ideology_and_Practice (дата обращения: 14.02.2015).
3. Youker R. Defining the Hierarchy of Project Objectives. URL: <http://www.maxwideman.com/guests/hierarchy/objectives.htm> (дата обращения: 10.02.2015).
4. Robertson T. An Example of a Project Hierarchy. URL: <http://smallbusiness.chron.com/example-project-hierarchy-34604.html> (дата обращения: 10.02.2015).
5. Rockwell K., Bennett C. A Hierarchy for Targeting Outcomes and Evaluating their Achievement. URL: <http://www.uaf.edu/files/ces/reporting/logicmodel/TOP.pdf> (дата обращения: 10.02.2015).
6. Перфильев С.В., Логинов И.Н., Горбова О.Ю., Дудукина О.И. Программно-целевое управление региональным развитием. Рязань, 2013. 128 с.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ.
8. Об оценке эффективности деятельности органов МСУ городских округов и муниципальных районов: указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607.
9. О мерах по реализации указа президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 указа президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»: постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317.
10. Об утверждении плана стратегического развития города Рязани до 2020 года: решение Рязанской городской думы от 26 марта 2009 г. № 169-I.

REFERENCES:

1. Groot T., Budding T. New Public Management's Current Issues and Future Prospects // Financial Accountability & Management. 24(1). February 2008. P. 1-13.
2. Kapucu N. New Public Management: Theory, Ideology, and Practice Handbook of Globalization. URL: http://www.academia.edu/4183261/New_Public_Management_Theory_Ideology_and_Practice (date of access: February 14, 2015).
3. Youker R. Defining the Hierarchy of Project Objectives. URL: <http://www.maxwideman.com/guests/hierarchy/objectives.htm> (date of access: February 10, 2015).
4. Robertson T. An Example of a Project Hierarchy. URL: <http://smallbusiness.chron.com/example-project-hierarchy-34604.html> (date of access: February 10, 2015).
5. Rockwell K., Bennett C. A Hierarchy for Targeting Outcomes and Evaluating Their Achievement. URL: <http://www.uaf.edu/files/ces/reporting/logicmodel/TOP.pdf> (date of access: February 10, 2015).
6. Perfiliev S.V., Loginov. I.N., Gorbova O.Y. Dudukina O.I. Programme-Oriented Management of Regional Development. Ryazan, 2013. 128 p.
7. On the General Principles of Local Government in the Russian Federation: Federal Law of 06.10.2003 № 131-FZ.
8. On the Assessment of the Effectiveness of the LSG Urban Districts and Municipal Areas: Presidential Decree of 28.04.2008 № 607.
9. On measures to Implement the Presidential Decree of April 28, 2008 № 607 "On the Evaluation of the Effectiveness of Local Government of Urban and Municipal Districts" and Subparagraph "i" of Paragraph 2 of the Presidential Decree of May 7, 2012 № 601 "On the Main Directions of improving the System of Public Administration": Resolution of the Government of the Russian Federation of December 17, 2012 № 1317.
10. On approval of the Strategic Development Plan of the City of Ryazan to 2020: Ryazan City Council Decision of March 26, 2009 № 169-I.